Juha Lavapuro 19.6.2017
Kirjallinen lausunto

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

HE 60/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 lisätalousarvioksi

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaoston pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

Kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 60/2017 vp vuoden 2017 lisätalousarvioksi. Lausuntopyynnössä on pyydetty arvioimaan lisätalousarviossa olevaa esitystä, jonka mukaan hallituksen esityksessä 47/2017 vp ehdotettuihin valinnanvapauden pilottihankkeiden (valinnanvapauslakiehdotuksen 88 ja 89 §:t) kustannuksiin osoitettaisiin kuluvan vuoden lisätalousarviossa 30 milj. euron valtionavustus (mom. 33.60.38).

Kysymys on nyt siitä, voidaanko tällainen avustus myöntää tässä vaiheessa, kun valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen ja siihen sisältyvien pilotoinnin kokeilua koskevien säännösten käsittely eduskunnassa on vielä kesken (HE 47/2017 vp).

Ennen kysymykseen vastaamista totean taustatietona, että olen antanut eduskunnan perustuslakivaliokunnalle tähän mennessä kaikkiaan seitsemän asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksiin HE 15/2017 vp ja HE 47/2017 vp pohjautuvan sääntelykokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä. Olen myös osallistunut laskujeni mukaan kaikkiaan yhdeksään valiokunnan järjestämään asiantuntijakuulemiseen. Katson, että minulla on näiden kuulemisten perusteella muodostunut varsin hyvä käsitys valinnanvapauslakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä.

Oikeudellinen arvio

Valinnanvapauslakiehdotuksen 88 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palvelujen kehittämistä koskevasta ja vuosina 2017—2022 toteutettavasta pilotoinnista. Pilotoinnin tarkoituksena on saada kokemusta suoran valinnan palveluista ja tukea sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan varhaista käynnistämistä. Pilotointi voi koskea 15 §:n 2 ja 3 momentin mukaisia palveluja. Valinnanvapauslakiehdotuksen 15 § sisältää luettelon suoran valinnan palveluista. Pilotointiin kuuluisivat käytännössä kaikki ehdotettavat suoran valinnan palvelut.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 89 §:ssä ehdotetaan puolestaan säädettäväksi henkilökohtaisen budjetin pilotointi, jonka tarkoituksena on saada kokemusta henkilökohtaisen budjetin käytöstä ja tukea henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa. Pilotointi toteutettaisiin vuosina 2017-2022 ja se voi koskea 25 §:n 1 momentin mukaisia palveluja ja se toteutetaan kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 88 §:n 2 momentin ja 89 §:n 2 momentin mukaan pilotointiin osallistuville myönnetään valtionavustusta valtion talousarviossa siihen osoitetun määrärahan mukaisesti.

Kysymys ei siten ole nyt vain siitä, voiko eduskunta hyväksyä sellaisen valtionavustuksen, jonka käyttötarkoitusta koskevat säännökset ovat edelleen eduskunnan käsiteltävänä, vaan erityisesti siitä, voiko se hyväksyä vireillä olevaan sote-uudistukseen elimellisesti liittyvän valtionavustuksen. Kiinnitän varsinkin viime mainituilta osin kunta- ja terveysjaoston huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Olen valinnanvapauslainsäädäntöä koskevassa lausunnossani katsonut, ettei valinnanvapauslakiehdotus sekä sen ja hallituksen esitykseen HE 15/2017 sisältyvien lakiehdotusten muodostama lainsäädäntökokonaisuus täytä perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimusta siitä, että julkinen valta turvaa lailla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lakiehdotus ei myöskään turvaa sosiaalisten oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti maan eri osissa. Valinnanvapausesitys ja siihen liittyvä järjestämislakia koskeva sääntely ovat tämän vuoksi sillä tavoin ristiriidassa perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin kanssa, ettei asiasta voida säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä**.**

Vastaavalla tavalla vakavia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia liittyy nähdäkseni myös yhtiöittämisvelvollisuuteen ja sitä täydentävään maakunnan liikelaitosta koskevaan kieltoon itse tuottaa suoran valinnan palveluja ja asiakassetelillä tuotettavia palveluja. Katson, että ehdotettu sosiaali- ja terveyspalveluiden yhtiöittämisvelvollisuus siihen liittyvine julkista valtaa koskevine sote- palvelujen tuottamista koskevine kieltoineen on ristiriidassa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja perustuslain 124 §:n kanssa.

Käsitykseni mukaan valinnanvapauslakiehdotuksen ristiriidat perustuslain 6 §:n perustuslain 19.3 §:n ja perustuslain 124 §:n kanssa ovat niin vakavia ja laadultaan sillä tavoin rakenteellisia, että niiden korjaaminen tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellyttämälle tasolle edellyttäisi hyvin merkittäviä ja esitysten perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia lakiehdotuksiin. Olen sen vuoksi esittänyt, että asian valmistelu tulisi antaa valtioneuvoston tehtäväksi. (PeVL 67/2014 vp ja 75/2014 vp

On selvää, että lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslakivaliokunnalle, ei sen kuulemalle yksittäiselle asiantuntijalle. Valiokuntien kokousten julkisuutta koskevan perustuslain 50 §:n 2 momentista johtuvista syistä ei myöskään liene asianmukaista kommentoida tässä muiden asiantuntijoiden käsityksiä edellä mainituista kysymyksistä. Todeta kuitenkin voidaan, että julkisuudessakin esiintyneiden tietojen valossa useimmat perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat päätyneet saman tyyppiseen johtopäätöksen. Minulla ei ole mitään syitä kumota tätä tietoa.

Voidaan myös todeta, että jos perustuslakivaliokunta päätyy asiantuntijoiden kanssa samaan lopputulokseen ja toteaa valinnanvapauslakiehdotuksen perustuslainvastaiseksi,

ehdotetun valtionavustuksen hyväksyminen merkitsisi käytännössä sitä, että eduskunta osoittaisi varoja toimintaan, joka hyvin todennäköisesti vaarantaa useiden perusoikeuksien toteutumisen. Tämä olisi vastoin perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle osoitettua perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Nyt tilanne on tietenkin se, ettei perustuslakivaliokunta ole antanut valinnanvapauslakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta lausuntoa. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valmistelevan valiokunnan on kuitenkin pyydettävä lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Säännös täydentää perustuslain 74 §:n säännöstä perustuslakivaliokunnalle kuuluvasta lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Työjärjestyksen sanamuodon perusteella kynnys 38 §:n 2 momentin soveltamiselle on verraten alhainen: tässä vaiheessa ei ole välttämätöntä osoittaa, että ehdotus on selvästi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön perusteella perustuslainvastainen, vaan riittää, että käsiteltävän lain perustuslainmukaisuutta voidaan perustellusti pitää ainakin joltakin osin epäselvänä.

Käsitykseni mukaan kysymys pilotointia koskevien valtionavustusten perustuslainmukaisuudesta on sillä tavoin epäselvä, että kunta- ja terveysjaoston tulisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti saattaa asia perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Salossa 19.6.2017

Juha Lavapuro
professori